

Regeringens skrivelse

1998/99:96

Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen

Skr.
1998/99:96

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 8 april 1999

Göran Persson

Mona Sahlin
(Näringsdepartementet)

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Skrivelsen beskriver det arbete med regionala tillväxtavtal som riksdagen beslutade om i maj 1998 till följd av propositionen (prop. 1997/98:62) *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204). Arbetet pågår i hela landet med att ta fram regionala tillväxtavtal som skall gälla under en treårsperiod med start den 1 januari 2000. Skrivelsen ger vidare en översikt över vissa regeländringar av betydelse för tillväxtavtalen som föreslås i 1999 års ekonomiska vårproposition, har beslutats tidigare eller för närvarande utreds eller bereds.

1	Bakgrund	3
1.1	Regional näringspolitik	3
1.2	Regionala tillväxtavtal.....	4
1.3	Erbjudandet om att utarbeta regionala tillväxtavtal.....	5
1.4	Det regionala tillväxtkapitalet	7
1.5	Organisation och stödfunktioner för arbetet med tillväxtavtal.....	9
2	Lägesrapport	11
2.1	Organiseringen av regionala partnerskap	11
2.2	Den geografiska avgränsningen	12
2.3	Arbetet med program och finansiering.....	13
3	Regeländringsförslag	14
3.1	Regeländringar i arbetet med regionala tillväxtavtal.....	14
3.2	Regelförslagets karaktär.....	15
3.3	Regelförslagets anknytning till ordinarie författnings- arbete.....	16
3.4	Åtgärder på regelområdet.....	17
4	Iakttagelser i arbetet med tillväxtavtalen	23
4.1	Allmänna intryck och slutsatser hittills	23
4.2	Begrepp i arbetet med regionala tillväxtavtal.....	25
4.3	Arbetsprocessen och representationen	26
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 1999	28

1.1 Regional näringspolitik

Regeringen har satt tydliga mål för den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Det är i första hand i näringslivet, i de små och medelstora företagen, som tillväxten förväntas ske. Politikens och den offentliga sektorns uppgift är att skapa så bra förutsättningar som möjligt för att företag skall kunna etableras och växa. På det nationella och även det internationella planet sätts en rad villkor som är avgörande för företagens möjlighet att utvecklas. Skatternas storlek, inflation och räntenivåer, växelkurser, lönebildning, ”spelreglernas” utformning och stabilitet är exempel på några makrovillkor som är fundamentala för företagandet och näringslivets utveckling. Ett väl utvecklat socialt välfärdssystem är också en avgörande förutsättning för ökad tillväxt.

Samtidigt finns det ett flertal aspekter som är regionalt och i många fall lokalt betingade. Exempel på sådana är attityder till företagande och företagare, livsmiljö och regional attraktivitet, tillgång till riskkapital, kunskap, utbildning, information och rådgivning, tillgång till kompetent och välutbildad arbetskraft, tillgång till social service, till infrastruktur i form av vägar, järnvägar och flygplatser och till modern informationsteknik. En väsentlig framgångsfaktor som framhålls i såväl nationella som internationella studier är en regions förmåga att behålla och utveckla den kunskap som produceras i regionen. Forskning inom detta område antyder att regioner med hög grad av tillit och nära samspel mellan näringsliv, löntagare och offentliga företrädare oftare är mer framgångsrika än de regioner där detta saknas.

Det finns ett stort antal myndigheter och organisationer som har till uppgift att hjälpa företag, individer och regioner att utvecklas och att öka sin kapacitet att producera varor och tjänster för såväl lokala som nationella och internationella marknader. Länsstyrelser, länsarbetsnämnder, arbetsförmedlingar, ALMI Företagspartner AB, Lokala Kooperativa Utvecklingscentra (LKU), kommuner, landsting, universitet och högskolor är exempel på organ som verkar för att forma förutsättningar för liv, arbete och företagande i sina respektive regioner. Antalet myndigheter och andra aktörer som arbetar med olika former av näringslivsfrämjande har efter hand ökat. Deras verksamheter styrs av olika mål och regelverk.

I propositionen *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* (prop. 1997/98:62) introducerade regeringen en ny regional näringspolitik. Målet är att utifrån de regionala förutsättningarna stimulera en hållbar ekonomisk tillväxt som kan bidra till fler och växande företag och därmed ökad sysselsättning för både kvinnor och män.

Den nya näringspolitiken bygger på en effektivare samordning mellan politikområden och sektorer som syftar till att främja tillväxt och sysselsättning. Det regionala inflytandet över tillgängliga resurser skall öka, liksom möjligheterna att använda resurserna mer flexibelt än hittills. Sektorsintressen måste då stå tillbaka till förmån för större helhetssyn och samordning. De resurser som aktörer på olika nivåer förfogar över kan ge

avsevärt större effekt om aktörerna samverkar och koncentrerar sina insatser till ett fåtal, högt prioriterade områden. Skr. 1998/99:96

Regeringen har inom ramen för den regionala näringspolitiken föreslagit att regionala tillväxtavtal skall tas fram. Avtalen är ett instrument för bättre samverkan mellan de olika organ som arbetar med tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder på lokal, regional och central nivå. Avtalen skall utarbetas i breda partnerskap. Det finns goda skäl att uppmuntra samarbete i partnerskap och nätverk. Såväl svenska som internationella studier visar att en närmare samverkan mellan företagare, anställda och offentliga företrädare har positiva effekter på den regionala utvecklingen.

Program och åtgärder skall grundas på kvinnors och mäns lika möjligheter. I avtalen skall framgå hur programmet påverkar omställningen till ekologisk hållbarhet, skyddet av miljön, en effektiv användning av jordens resurser samt hur det integreras med tillväxt och ökad sysselsättning, oavsett vilka samhällssektorer som avtalen berör.

Med de regionala tillväxtavtalen införs ett nytt sätt att bedriva tillväxt- och sysselsättningsfrämjande politik i Sverige. Regionerna inleder ett aktivt, strukturerat och framtidsorienterat samtal om hur berörda parter gemensamt skall koncentrera krafterna och resurser på att tillvarata de bästa och mest angelägna tillväxtmöjligheterna och -områdena. Kommunikationen utgår från den lokala och regionala nivån och kräver stor lyhördhet från samtliga inblandade parter. Arbetet med avtalen innebär att parterna tillsammans utvecklar en process som skall leda till effektivare användning av statliga och andra offentliga resurser och därmed ökad träffsäkerhet i de åtgärder som genomförs för att främja tillväxt och sysselsättning.

- Riksdagen beslutade den 6 maj 1998 enligt regeringens förslag (prop. 1997/98:62, bet. 1997/98:AU11, rskr. 1997/98:204).

1.2 Regionala tillväxtavtal

Regionernas grundläggande förutsättningar för utveckling skiljer sig åt och de har även olika förmåga att dra nytta av förutsättningarna. Det finns outnyttjade möjligheter att öka den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen i landets alla delar. I första hand är det de parter som är verksamma på lokal och regional nivå som kan bedöma regionens utvecklingsmöjligheter och föreslå de lämpligaste strategiska och operativa insatserna för att tillvarata och stärka dessa.

Regionala tillväxtavtal är ett nytt instrument för samarbete. Genom att olika aktörer kraftsamlar kring åtgärder som är särskilt viktiga för tillväxt och sysselsättning kan regionerna få bättre utväxling på insatta resurser än om var och en agerar enskilt. Några utgångspunkter för arbetet med tillväxtavtal är särskilt viktiga:

- De nationella målen för olika politikområden ligger fast och ändras inte av arbetet med tillväxtavtal.

- Tillväxtavtalen är det huvudsakliga instrumentet för att genomföra den regionala näringspolitiken. Skr. 1998/99:96
- Det tillkommer inga nya eller utökade ekonomiska resurser till regionerna genom tillväxtavtalen; däremot skall givna resurser utnyttjas effektivare.

Arbetet med regionala tillväxtavtal startar en ny, omfattande process som berör hela landet.

Avtalsarbetet innebär *för det första* att den offentliga sektorns verksamhet mer uttalat skall styras av efterfrågan. Regeringen har klart angett att det lokala och regionala näringslivets behov och prioriteringar skall bli vägledande för de offentliga organens utbud av näringslivsfrämjande tjänster.

För det andra innebär arbetet att den statliga sektorns planeringshorisont på berörda områden blir treårig, i den första avtalsomgången åren 2000–2002. Avtalen skall leda till att det statliga utvecklingsarbetet blir mer långsiktigt och strategiskt samt att staten fungerar som *en* utvecklingsaktör. Den nu initierade omställningsprocessen kommer att följas upp genom utvärderingar såväl före som under och efter avtalsperioden.

För det tredje engagerar arbetet på ett nytt sätt såväl lokala som regionala och centrala parter, både inom den offentliga och den privata sektorn. Arbetet är nätverksorienterat och skär igenom traditionella hierarkier och organisationsgränser.

Det regionala tillväxtavtalet skall ses som en fördjupad näringslivsorienterad del av en regions utvecklingsstrategi och -program. I avtalen skall framför allt de frågor som berör företagets tillväxt och utvecklingsförutsättningar behandlas. Med denna fokusering på ekonomisk tillväxt bör avtalen rimligtvis utelämna flera av de områden som normalt ingår i regionens samlade utvecklingsstrategi. Regeringens ambition är att de regionala tillväxtavtalen på sikt skall utgöra en bas för statliga, regionala tillväxt- och sysselsättningsfrämjande åtgärder.

Tillväxtavtalen skall inte ses som en försöksverksamhet som kan komma att återkallas eller upphöra. I stället är avsikten att avtalsinstrumentet skall utvecklas med hjälp av de erfarenheter och utvärderingsresultat som kommer fram efter hand. Den första omgången av arbete med tillväxtavtal innebär att många personer berörs av en omfattande lärprocess.

1.3 Erbjudandet om att utarbeta regionala tillväxtavtal

I en skrivelse den 6 maj 1998 erbjöd regeringen länsstyrelserna och självstyrelseorganen i de län som bedriver försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun, att initiera, driva och samordna arbetet med att utarbeta regionala tillväxtavtal. Arbetet skall genomföras i samverkan inom det s.k. regionala partnerskapet. Näringslivets medverkan i partnerskapet framhölls som särskilt viktig. Samtliga län antog erbjudandet.

I en PM rubricerad *Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus*, som bifogades skrivelsen, sägs att tillväxtavtalen innebär möjligheter för alla parter att delta i en lärprocess som berör tillväxtens drivkrafter och näringslivets roll i tillväxtinriktade utvecklingsprogram. När lokala, regionala och centrala aktörer träffas i breda nätverk sammanförs deras olika kunskaper och kompetenser på ett sätt som för fram till nya insikter och slutsatser om regionens problem och möjligheter.

Tillväxtavtalen skall innehålla tre delar, nämligen

- en analysdel där regionens styrkor och svagheter värderas,
- en programdel som bygger på analysen och som anger mål, prioriterade insatsområden och åtgärder för varje sådant område samt
- en finansieringsdel som visar hur olika berörda aktörer avser bidra till genomförandet av insatsområden och åtgärder.

Program, insatsområden och åtgärder bör vara så konkret beskrivna att det är möjligt för berörda parter att med dessa som utgångspunkt diskutera genomförande och finansiering. Parterna bör vara överens om prioriteringen och om avsikten att samverka. Det kan vara svårt att nå fram till det samförstånd och den konkretiseringsnivå i programdelen som förutsätts. Programmet kan därför sannolikt inte avse mer än ett fåtal insatsområden. Avtalet skall träffas mellan de aktörer på lokal, regional och central nivå som har enats om att finansiera eller på annat sätt bidra till genomförandet.

Länen har fått möjlighet att föreslå ändringar av regler som de anser hindrar samverkan mellan parter och en mer flexibel användning av resurser. Regelförslagen skall knyta an till de åtgärder och finansieringslösningar som tas upp i avtalen.

Den 15 april 1999 skall den första versionen, ett utkast till regionalt tillväxtavtal, lämnas till regeringen. Utkastet skall innehålla de nämnda tre delarna. Ett avtal kan avse hela eller en del av länet. Ett avtal kan även beröra flera län. Finansieringen av olika insatsområden skall ingå, även om den endast är preliminär.

Avtalsutkasterna kommer att granskas av en grupp oberoende utvärderare. Dessa skall se på avtalens kvalitet, grundat på hur avtalen har tagits fram, hur väl analyser av regionens utvecklingsmöjligheter och valda prioriteringar i programmen hänger samman samt hur diskussionerna har förts med tilltänkta samverkansparter och finansiärer av insatsområden och åtgärder. Utvärderarna kommer att bedöma programmens tillväxtpotential och fokusering samt hur omställning till ekologisk hållbarhet och jämställdhetsaspekter har integrerats. Vidare skall de bedöma hur väl förankrade insatsområdena och den tilltänkta finansieringen är hos de berörda parterna. Utvärderarnas slutsatser kommer att återföras till länen som underlag för partnerskapens fortsatta diskussioner och arbete med avtalen.

Parallellt med utvärderarnas arbete kommer en genomgång av avtalens ämnesmässiga innehåll att göras. Avsikten med detta moment är att öka den centrala nivåns kunskaper om vilka områden och insatser de regionala partnerskapen poängterar i tillväxtarbetet och vilka lösningar de tagit fram. Syftet är också att fördjupa diskussionen med länen om hur berörda statliga aktörer kan stödja de prioriterade insatsområdena med såväl

finansiering som kompetens. En viktig uppgift i ett nationellt perspektiv är att identifiera risker för suboptimeringar och att kunna påvisa eventuella möjligheter till synergier och samverkan mellan olika län eller regioner.

I september läggs budgetpropositionen för år 2000. Då blir det synligt vilka resurser regeringen föreslår att de statliga organen bör ha för år 2000. Propositionen blir därför en viktig utgångspunkt för de regionala partnerskapen om hur insatsområdena och de ingående åtgärderna skall finansieras under det första avtalsåret. Förhandlingarna behöver sannolikt pågå under en stor del av hösten. I mitten av november bör avtalen vara i huvudsak genomarbetade inför år 2000. Finansieringen av tillväxtavtalen för de två återstående åren av avtalsperioden kommer då fortfarande i många avseenden att vara preliminär. Sedan riksdagen har beslutat om budgetpropositionen fastställer regeringen den statliga finansieringen i regleringsbrev till de myndigheter som skall delta i att genomföra insatser i avtalen. Regeringen avser dessutom att träffa någon form av överenskommelse med de aktörer vars verksamhet till viss del baserar sig på statliga anslag.

1.4 Det regionala tillväxtkapitalet

I propositionen om regional tillväxt gav regeringen exempel på politikområden som är viktiga för den regionala utvecklingen och som därmed berörs av en samordnad regional näringspolitik. Statens samlade resurser som påverkar förutsättningarna för regional utveckling beräknades till mer än 70 miljarder kronor för år 1998. Där ingår de medel som till stora delar fördelas som ramar direkt till regionerna, men också resurser som avsätts för långsiktiga, nationella åtaganden, t.ex. utbildning och forskning inom universitet och högskolor, jordbruksstöd samt investeringar inom infrastrukturområdet.

En viktig uppgift i arbetet med tillväxtavtalen är att identifiera det regionala tillväxtkapitalet, dvs. de resurser för tillväxt och sysselsättning som tillfaller regionerna och som kommer i fråga för att finansiera genomförandet av tillväxtavtalen. Dit hör de medel som mer direkt påverkar näringslivets utveckling, t.ex. anslag inom småföretags- och teknikpolitiken, regionalpolitiken, arbetsmarknads- och miljöpolitiken. Resurserna används till olika former av direkt stöd till näringsliv och sysselsättning. Den del av arbetsmarknadspolitiken som kan samordnas inom ramen för de regionala tillväxtavtalen utgörs av kostnader för köp av utbildning och de kringkostnader som uppstår i samband med utbildningar och andra åtgärdsformer som inte är riktade till arbetslösa. Till finansieringskällorna räknas även delar av EG:s strukturfonder. Intressant i samband med tillväxtavtalen är också det indirekta stöd till näringslivet som olika aktörer ger, t.ex. rådgivning och konsultinsatser i företag för att stimulera export eller turism.

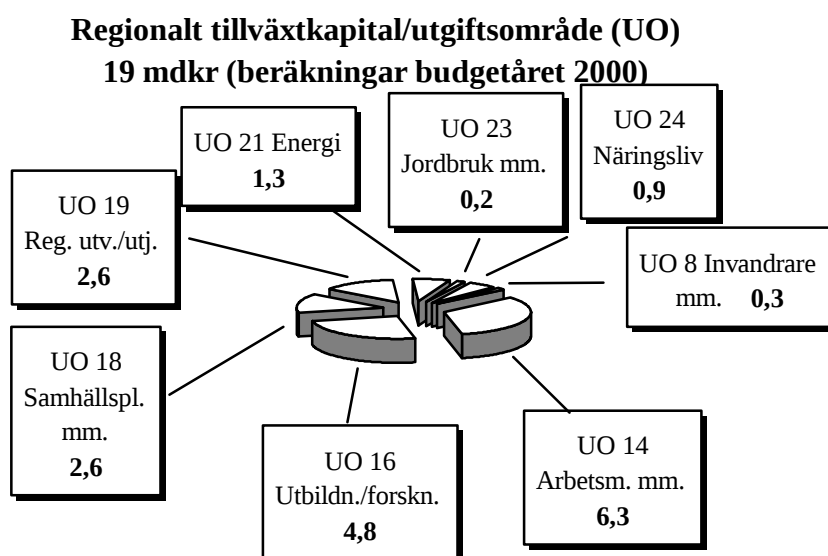
Medel inom ramen för Kunskapslyftet och den kvalificerade yrkesutbildningen, K/Y, kommer inte att kunna disponeras inom ramen för tillväxtavtalen. Medlen kan inte användas för andra ändamål men de kan

ändå betraktas som en resurs i det regionala tillväxtkapitalet och ett verktyg för tillväxt i ett regionalt perspektiv. Dessa medel är exempel på resurser som ställs till förfogande på lokal nivå för samverkan kring utbildningsinsatser för att därigenom främja tillväxt och utveckling i ett regionalt perspektiv.

Infrastrukturinvesteringar i t.ex. vägar och järnvägar kräver ett särskilt långsiktigt perspektiv på grund av de långa ledtiderna från idé till genomförande. Resurser på detta område ingår därför inte i det regionala tillväxtkapitalet. För närvarande pågår inriktningsplanering för åtgärder i transportinfrastrukturen avseende åren 2002–2011.

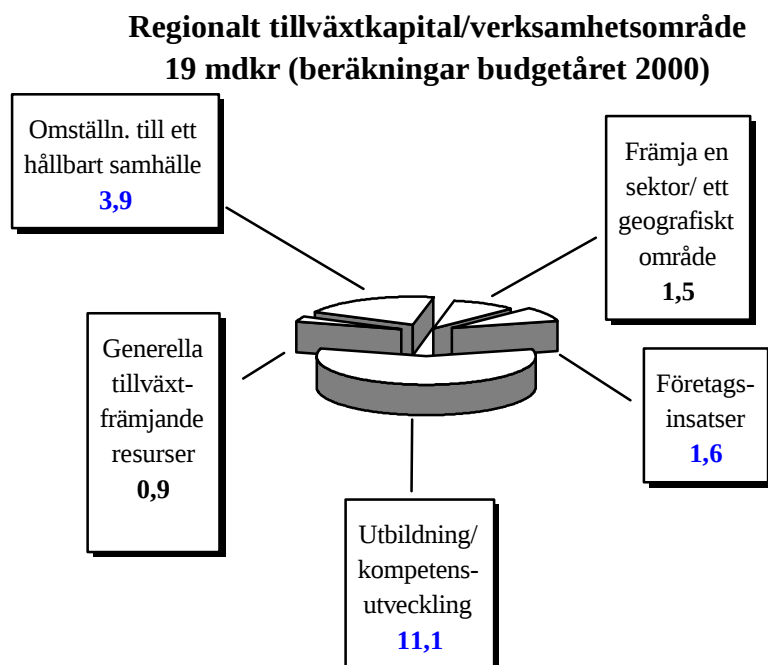
Omfattande stöd förmedlas till jordbruksföretag. Jordbruket har stor betydelse för den regionala tillväxten, men eftersom jordbruksstödet är starkt EG-reglerat ingår endast en mindre del av dessa medel i det regionala tillväxtkapitalet. Skattepolitiken och arbetsrätten är exempel på andra områden som, trots att de ofta framhålls som tillväxtpåverkande, inte kan hanteras inom ramen för tillväxtavtalen.

För budgetåret 1999 beräknas det regionala tillväxtkapitalet till drygt 18 miljarder kronor och för år 2000 till 19 miljarder kronor. Beräkningen grundar sig på belopp i budgetpropositionen för år 1999 och prognosen för år 2000. Åtta olika utgiftsområden och ett trettioatal anslag ingår. Medel som återförs som bidrag från EG:s strukturfonder ingår i beloppet. Anslagen fördelas och administreras sektorsvis av de organ som är hänförliga till respektive utgiftsområde. Anslagen har olika karaktär och man kan inte dra slutsatsen att alla kan disponeras på samma sätt för tillväxtavtalen. För användningen av vissa anslag, bl.a. på energiområdet och miljöområdet, gäller förutsättningar som får betydelse för i vilken utsträckning medlen kan komma i fråga för att samfinansiera åtgärder i tillväxtavtalen. Figuren visar fördelningen för år 2000 som är det första året i avtalsperioden.



Om man i stället utgår ifrån de ändamål som anslagna medel används till, blir det synligt att verksamheterna skär igenom sektorsgränser. Indelningen kan göras på olika sätt och kan inte bli lika exakt som den budgetadministrativa indelningen.

Skr. 1998/99:96



Det mest påfallande är att mycket stora resurser används till utbildning och kompetensutveckling, med insatser från både den utbildningspolitiska och den arbetsmarknadspolitiska sektorn. Det som i figuren kallas Företagsinsatser omfattar medel till bidrag, lån och riskfinansiering, men även information, rådgivning, teknisk forskning och utveckling och produktutveckling. Där ingår däremot inte de regionalpolitiska stöden eller stöd till t.ex. utveckling och introduktion av ny energiteknik, som naturligtvis också har inslag av information, produktutveckling m.m.

1.5 Organisation och stödfunktioner för arbetet med tillväxtavtal

Regeringen erbjöd länsstyrelserna respektive självstyrelseorganen att initiera, driva och samordna arbetet med att ta fram regionala tillväxtavtal. Länsstyrelsen/självstyrelseorganet är den förmedlande länken mellan länen och regeringen och ansvarar för att avtalen och annat material lämnas till regeringen enligt tidsplanen.

Det regionala partnerskapet i länen utgör plattform för arbetet med tillväxtavtalen. Partnerskapet kan ses som ett nätverk för tvärsektoriella möten och överläggningar. I partnerskapet förs samtal både om tillväxtavtalets innehåll och om hur processen för att utarbeta avtalet formas. Partnerskapet kan vara olika sammansatt beroende på regionala skillnader men både kommuner, landsting och näringslivet förväntas delta, liksom statligt finansierade organ som har regional organisation, t.ex.

länsarbetsnämnden. Högskolor och universitet är nyckelspelare. Andra parter som kan delta är t.ex. stiftelser, näringslivets organisationer, arbetsmarknadens parter, miljöorganisationer, kulturlivet och lokala utvecklingsgrupper.

Regeringen har understrukit att jämställdhetsaspekter skall ingå som en del i avtalsarbetet. Det innebär t.ex. att en jämn könsfördelning bör eftersträvas i partnerskapet. Partnerskapet kan också omfatta ungdomar eller andra medborgargrupper som inte så lätt kommer till tals via de traditionella organisationerna.

Arbetet med avtalen innebär att centrala organ kan delta i samtal och överläggningar med de regionala partnerskapen. Det gäller myndigheter med statliga anslag, både sådana som ger direkt stöd till företag och individer och sådana som främjar utvecklingen av näringsliv och sysselsättning på annat sätt. Regeringen gav i maj 1998 ett antal myndigheter i uppdrag att medverka vid överläggningar kring de regionala tillväxtavtalens innehåll, genomförande och finansiering. Uppdraget gick till Skolverket, Jordbruksverket, AMS och samtliga länsarbetsnämnder, Riksantikvarieämbetet, Riksarkivet, Statens Kulturråd, Delegationen för utländska investeringar i Sverige (ISA), Glesbygdsverket, NUTEK, Skogsstyrelsen, Svenska EU Programkontoret, Turistdelegationen samt länsstyrelserna i försökslänen för regional självstyrelse. Uppdraget gick för kännedom till Högskoleverket och samtliga universitet och högskolor.

Flera andra organ som erhåller statliga anslag men inte är myndigheter, kan också komma i fråga för att delta i avtalsarbetet. Sådana organ är t.ex. ALMI Företagspartner AB, Lokala Kooperativa Utvecklingscentra (LKU), Exportrådet, Industriella utvecklingscentra (IUC). Organisationer som har som en viktig uppgift att vara finansieringskällor för olika investeringar, är självklart organ som partnerskapen kan vilja närma sig. Exempel är Stiftelsen Industrifonden, Stiftelsen Norrlandsfonden, Stiftelsen för Kunskaps- och Kompetensutveckling samt Teknikbrostiftelserna.

Regeringen har också uppdragit åt NUTEK att aktivt delta i och understödja arbetet med tillväxtavtalen. Det innebär att NUTEK skall ge länen kunskaps- och metodstöd i frågor som gäller regionala analyser och programarbete i tillväxtavtalen. I uppdraget ingår också att NUTEK skall medverka i erfarenhetsutbytet och informationen mellan länen samt delta i överläggningar med Regeringskansliet om uppföljning och utvärdering av avtalen.

Inom Regeringskansliet är arbetet med tillväxtavtalen organiserat på följande sätt. Tvärdelegationen som huvudsakligen består av statssekreterare från berörda departement, leder arbetet. En interdepartemental arbetsgrupp med tjänstemän förbereder Tvärdelegationens sammanträden och fungerar som länk mellan det operativa arbetet och den politiska ledningen inom respektive departement. Det fortlöpande operativa ansvaret för processen åligger det s.k. Tvärsekreterariatet som utgörs av tjänstemän från de mest berörda departementen och sakenheterna.

Tvärsekreterariatet har vid några tillfällen samlat centrala parter till informationsutbyte och samtal om avtalsarbetet. Deltagande organisationer är t.ex. ALMI Företagspartner AB, Företagarnas riksorganisation, Industriförbundet, Kommunförbundet, Landstingsförbundet, LO, SAF och

Sveriges industritjänstemannaförbund SIF. AMS och NUTEK har också varit representerade vid dessa möten. Frågor om hur arbetsprocessen fortlöper, om partnerskapens sammansättning och agerande, förslag till regeländringar m.m. har tagits upp.

Länsstyrelserna och självstyrelseorganen har utsett kontaktpersoner för arbetet med tillväxtavtalen. Tvärsektariatet har vid ett antal tillfällen samlat dessa och andra personer i regionerna med operativa roller i processen till seminarier där arbetsläget, erfarenheter och uppkomna problem har diskuterats.

För att intensifiera samtalet och informationsutbytet mellan den centrala och den regionala nivån har en särskild konferens, *Mötesplats för tillväxt och sysselsättning*, arrangerats. Mötesplatsen har inneburit att parterna har etablerat eller fördjupat kontakterna kring tillväxtfrågor i ett bredare perspektiv. De regionala partnerskapen har t.ex. uppmärksammat på tillväxtavtalens kulturella aspekter genom idéskriften *Kultur för regional tillväxt* som Kulturdepartementet och Näringsdepartementet har givit ut tillsammans.

Information som skall vara gemensam och tillgänglig för alla berörda, läggs fortlöpande in på en hemsida på Internet¹. Några län har lagt upp egna hemsidor för arbetet med tillväxtavtal.

2 Lägesrapport

2.1 Organiseringen av regionala partnerskap

Länen har gett lägesbeskrivning av det pågående arbetet vid de kontaktpersonsmöten som hållits. De centrala parterna och näringslivsorganisationerna har också förmedlat sina intryck av hur arbetet fortlöper. Rapporterna har varit muntliga och huvudsakligen osystematiserade men har tjänat till att ge Regeringskansliet en bild av hur arbetet fortskrider. Lägesbeskrivningen i det följande baserar sig huvudsakligen på underhandsrapporterna.

Länens arbete med tillväxtavtalen startade i flertalet fall med att de regionala partnerskapen samlades och organiserades. Hur detta skett och format sig har varierat från län till län, beroende på skillnader i utgångsläget. Vid länsstyrelserna finns sedan tidigare ett utvecklat nätverk för diskussion och förankring av viktiga frågor för länets regionala utveckling. I arbetet med de regionala tillväxtavtalen har dessa nätverk och tidigare etablerade grupperingar kommit att utgöra basen för partnerskapets sammansättning. I län där det nu pågår försöksverksamhet med ändrad regional ansvarsfördelning mellan stat och kommun, har självstyrelseorganet övertagit länsstyrelsens uppgift att leda arbetet med tillväxtavtalen. Sålunda ledes detta arbete i Gotlands län av kommunen, i Kalmar län av ett regionförbund, i Skåne län och Västra Götalands län av respektive landsting.

¹ Adressen till hemsidan är www.tillvaxtavtal.gov.se

Ledamöterna i de regionala partnerskapsorganen är oftast representerar för de organisationer som normalt deltar i det regionala utvecklingsarbetet. Det betyder att, förutom länsstyrelsen, t.ex. länsarbetsnämnden, landstinget, Svenska Kommunförbundets regionala avdelning och eventuella kommunsamverkansorgan finns bland dem som representerar den offentliga sektorn. Högskolan har i allmänhet engagerats i arbetet redan från start. Arbetsmarknadens organisationer har kommit in efter hand. Näringslivet är ofta representerat genom Handelskammaren, den regionala enheten av Företagarnas Riksorganisation och t.ex. LRF, mera sällan genom aktiva företagare. Flera län arbetar också med "stora partnerskapet". Detta kan omfatta ett hundratal deltagare och fungerar främst som referensorgan och informationsforum i regionen.

När arbetet kommit in i prioriterings- och åtgärdsfasen har man oftast samlat särskilda arbets- eller temagrupper där inslagen av fackkompetens är starka.

Det finns exempel på län där man började arbetet med tillväxtavtalen kommunvis i lokala partnerskap. Tanken har då varit att det lokalt genomförda arbetet med analyser och program senare skall aggregeras upp till regionnivå. Det finns också exempel på län där länsstyrelsen tagit på sig en stark, ledande och styrande roll.

2.2 Den geografiska avgränsningen

De regionala parterna avgör själva vilken geografisk avgränsning som skall gälla för avtalet. Ett avtal kan enligt anvisningarna omfatta en del av ett län, ett helt län eller innebära olika former av länsöverskridande samarbete. Avgränsningen skall göras med utgångspunkt från vad som är naturliga regioner för samverkan.

Några län har tidigt uppgett att de geografiska avgränsningarna för vissa insatsområden avviker från länet. Ett antal kommuner kring en högskola kan t.ex. utgöra en naturlig, funktionell region för samverkan eller det kan vara en sedan länge etablerad gemensam arbetsmarknad som för någon insats är den mest rimliga regionavgränsningen. Länsstyrelsen/självstyrelseorganet som skall samordna länets tillväxtavtal, kan då komma att redovisa ett samlat avtalsdokument innehållande underavtal för regioner som är mindre än länet. Det kan också komma att upprättas underavtal för regioner som överskrider länsgränser.

Under nästa programperiod för EG:s strukturfonder, åren 2000–2006, kommer medel från EU att förstärka de insatser som görs inom ramen för tillväxtavtalen. Den regionindelning som för närvarande gäller för vissa av målprogrammen kan komma att ändras genom de förhandlingar som nu förs på unionsnivå inför nästa period. Samtliga nuvarande geografiskt avgränsade målområden kommer under nästa programperiod att beröras antingen i form av nya program som gäller för hela perioden eller som s.k. utfasningsområden som gäller en del av perioden. För regioner som berörs av strukturfondsprogrammen har det varit viktigt att så långt möjligt välja en geografisk avgränsning för tillväxtavtalet som gör att arbetet med dessa program kan integreras i avtalet. Analysen och slutsat-

serna i tillväxtavtalsarbetet är en grund för program och åtgärder inom strukturfonderna. Skr. 1998/99:96

Vid några tillfällen har nationella intresseorganisationer kontaktat Näringsdepartementet och begärt att i samband med det pågående arbetet i länen få redovisa egna branschorienterade tillväxtavtal. Det har t.ex. varit fråga om branschorganisationer som representerar företag eller verksamheter på olika håll i landet. Organisationerna har anfört att branschens intressen riskerar att bli alltför osynliga i de regionala avtalen, t.ex. i ett län där branschen är företrädd av endast något enstaka företag. Ett annat skäl kan vara att organisationen och medlemmarna måste uppbygga andra kontakter än de vanliga, främst på den regionala nivån, för att göra sig hörda i avtalsarbetet och att detta uppfattas som svårt och tidskrävande.

Tillväxtavtalen hindrar naturligtvis inte intresseorganisationer från att föra sin talan på traditionellt sätt inför centrala organ. Ett av syftena med avtalsarbetet är för övrigt att föra samman parter i nya konstellationer och fokusera på de problem och möjligheter som finns i det regionala perspektivet. Även om avtalen redovisas från varje län kan de mycket väl omfatta insatser och åtgärder som berör aktörer i olika delar av landet.

2.3 Arbetet med program och finansiering

I flertalet län har man varit klar med analysfasen i tillväxtavtalet till årsskiftet 1998/99 och har därefter kunnat övergå till programfasen. Alla län har rekommenderats att hellre arbeta med få, väl genomdiskuterade och förankrade insatsområden och åtgärder än ett flertal områden där kanske samsynen och intresset för att delta i genomförandet brister hos parterna.

Ett huvudsyfte med tillväxtavtalen är att samordna olika parter resursinsatser. Det betyder att finansiering från det statliga tillväxtkapitalet skall kunna kombineras med medel eller andra insatser från t.ex. kommuner och näringsliv. Mönstret är hämtat från arbetet med EG:s strukturfonder. Det har därför varit viktigt för varje län att kunna urskilja "sitt" tillväxtkapital. Att känna till storleksordningen av statliga och övriga offentliga resurser i länet är nödvändigt för att kunna diskutera vilken omfattning insatserna som ingår i tillväxtavtalet rimligtvis kan ha. Det är också med den egna delen av det regionala tillväxtkapitalet "på hand" som den statliga parten kan gå in i förhandlingar med de övriga offentliga och privata parterna om samverkan och samfinansiering av de åtgärder som de gemensamt diskuterar sig fram till och avser genomföra. När det samlade tillväxtkapitalet i länet blir synligt, dvs. de medel som offentliga organ och näringslivet sammanlagt satsar på en mängd olika utvecklingsprojekt och aktiviteter, blir det också synligt att resurserna kan vara betydande men också att de ofta är splittrade och bör kunna utnyttjas betydligt effektivare.

Det har visat sig vara omständligt att beräkna det regionala tillväxtkapitalet per län. Dels måste anslagsbelopp sökas sektorsvis per myndighet eller annat organ, eftersom någon horisontell skärning och summering inte redovisas i nuvarande budgetsystem. Dels anslår vissa centrala

myndigheter och organ medel direkt till projekt utan att någon regional fördelningsnyckel används. Därmed är det först i efterhand möjligt att se vad som tillfallit regionen. Det gör att tillväxtkapitalet per län kan uppskattas till sin storleksordning men inte beräknas exakt för kommande eller för innevarande budgetår.

Länen kan naturligtvis inte förbereda finansieringen av avtalen förrän olika insatsområden har börjat ta form. Arbetet kan behöva genomföras i en stegvis process. Vilka resurser som behövs för en specifik insats bedöms preliminärt, varefter arbetet med att utforma insatsen fortsätter eller avbryts, beroende på om det finns eller inte finns rimliga möjligheter att finansiera och genomföra det.

Länen bör så långt möjligt uppskatta resursbehovet per prioriterat insatsområde för hela avtalsperioden. Det är nödvändigt bl.a. för att finansierande parter skall kunna se i vilken utsträckning deras resurser förväntas tas i anspråk. Flera län har dock under hand informerat om att de inte kommer att ha finansieringslösningarna klara i avtalsutkastet i april 1999.

För år 2000 bör avtalen så exakt som möjligt ange vilka aktörer som avser finansiera eller på andra sätt bidra till att genomföra insatser och åtgärder inom programmen. Länen har rekommenderats att använda en mall för att redovisa kostnader och finansiering av insatsområden och åtgärder. Mallen liknar den som kan användas för att redovisa struktur-fondsfinansierade projekt. Här visar den på åtgärdsnivå beräknad total kostnad för åtgärden samt beloppen för statlig, kommunal, övrig offentlig, privat respektive eventuell EU-finansiering. Resursbehovet för insatsområdet är summan av de beräknade kostnaderna för ingående åtgärder.

3 Regeländringsförslag

3.1 Regeländringar i arbetet med regionala tillväxtavtal

I arbetet med tillväxtavtalen ingår att de avtalande parterna kan lämna förslag till regeringen om ändringar i regelverk för sysselsättnings- och tillväxtfrämjande åtgärder. I PM till länsstyrelser och självstyrelseorgan 1998-05-06, *Regionala tillväxtavtal – näringslivet i fokus*, berördes vad slags regelförslag som det kan vara fråga om. Avtalsarbetet syftar ju bl.a. till att få fram mer effektiva sätt att använda befintliga resurser. Olika författningar kan visa sig innehålla regler som hindrar sådana nya användningssätt och -områden. Som exempel angavs att parterna kan se behov av att ändra regler för att kunna överföra beslutsrätten för lån eller bidrag från en aktör till en annan. Det kan också vara fråga om att justera författningsreglerade villkor för hur medel får användas. Regeländringarna skall i princip gälla nationellt.

De regler som kan beröras är alltså framför allt sådana som styr myndigheter och anslag och samtidigt är relaterade till tillväxtavtalet, dvs. huvudsakligen regler för företags- och sysselsättningsfrämjande insatser.

Författningar som inte skall beröras är t.ex. sådana som reglerar långsiktiga strukturella investeringar och åtaganden på områden som utbildning, forskning och infrastruktur. Andra författningskomplex som inte kommer att diskuteras i sammanhanget är de skatte- och arbetsrättsliga regelverken.

De regionala parterna bör vara överens om förslagen till regeländringar. Förslagen med motiv skulle enligt PM tillställas regeringen senast den 31 december 1998. Datum bestämdes med hänsyn till att framför allt lagändringar tar lång tid att bereda och genomföra och att sådana eventuella ändringar borde vara i kraft när avtalsperioden startar.

Tidsplanen för länens regelarbete har senare förlängts. Förslag kan också lämnas tillsammans med utkastet till avtal i april 1999.

3.2 Regelförslagets karaktär

I senare delen av januari 1999 hade förslag om regeländringar kommit in från tolv län. I flertalet fall angavs att förslagen förankrats i länsstyrelsens styrelse och/eller det regionala partnerskapet. I några län hade man inte hunnit med någon förankringsprocess med partnerskapet men ville ändå rapportera vilka regelförslag som olika intressenter i regionen diskuterar. Förslagen är i allmänhet inte motiverade med de insatsområden som länen kommer att redovisa i tillväxtavtalen. Programarbetet pågick eller skulle påbörjas och hade inte hunnit tillräckligt långt för att underbygga regelförslagen. Länen avsåg återkomma med prioriterade och förankrade förslag samtidigt med utkastet till tillväxtavtal.

Med hänsyn till hur långt länen hunnit i arbetet när regelförslagen lämnades, har de flesta, naturligt nog, inte begränsat sig till att lämna avtalsanknutna förslag. De har använt tillfället till att också föreslå regeländringar som bedöms som direkt eller indirekt tillväxtfrämjande eller att över huvud taget avrapportera förslag kring regler som debatteras i avtalsarbetet. Följande är de viktigaste iakttagelserna.

- De flesta regelförslagen berör behovet av harmonisering och ändringar av regler *inom* sektorsvisa författningar. Länen pekar på att författningar preciserar en mängd specialåtgärder och innehåller detaljvillkor, t.ex. avseende företagsstöden, de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna och arbetslöshetsförsäkringen. Med mindre detaljreglering skulle stöd och åtgärder kunna fungera mer flexibelt. Beslutsordningar berörs i några fall.
- Många förslag går in på avgränsade sakfrågor, t.ex. avseende högskolans möjligheter att sälja utbildningar, skyltning av vägnätet, tillsatser i djurfoder.
- Flera förslag visar på behovet av harmonisering *mellan* författningar på olika politikområden. I några fall lyfter länen själva fram konkreta exempel på att regler bör samordnas efter ändamålet i stället för sektorsvis. Ett gemensamt drag i länens förslag är att man vill sam-

ordna stöd, lyfta fram mål om tillväxt, produktionsutveckling och lönsamhet. De pekar också här på att resurserna är destinerade till speciella åtgärder och att reglerna innehåller detaljvillkor som onödigtvis utestänger många från stöd. Det gäller reglerna för företagsutveckling som finns inom bl.a. regional-, småföretags- och FoU-politiken. Det gäller också trygghets- och försörjningssystemen på arbetsmarknads-, social- och utbildningspolitikens områden.

- Många förslag gäller förutsättningar för etablering och verksamhet i småföretag, t.ex. kapitalförsörjning och innovationsstöd. I några fall anförs att småföretag missgynnas av gällande regler, t.ex. av resegarantilagens krav på att researrangörer skall ställa stora garantibelopp som skydd för konsumenter. Författningar som anses inrymma tillväxthinder för småföretagen bör, enligt länen, ändras eller kompletteras. Länen hänvisar också generellt till förslag som kommittéer eller utredare tidigare har lämnat, t.ex. Småföretagsdelegationens förslag om bl.a. regelförenklningar, kapital- och kompetensförsörjning samt främjande av företagssamverkan.
- I flera förslag yrkas på specialanpassningar av regler till regionen eller att regeringen t.ex. skall utse länet till pilotlän för försök med någon typ av system- och regelreform. Flera län vill bli frilän i likhet med dem som ingår i en försöksverksamhet under åren 1998–1999 med friare användning av resurser inom arbetsmarknadspolitik. Län som ingår i försöket har begärt att tiden skall förlängas.
- En del förslag återspeglar behovet av att förenkla, förtydliga och ge bättre information om gällande regler. Förslagen visar att reglerna är antingen helt eller delvis okända eller missuppfattade. I några fall berör förslagen förhållanden och regler som inte längre gäller.

3.3 Regelförslagets anknytning till ordinarie författningsarbete

Den närmare analysen av förslagen till regeländringar visar att de flesta anknyter till frågor som redan befinner sig i något skede av utredning eller beredning. Utredningarna har initierats på andra vägar än genom det pågående tillväxtavtalsarbetet och beredningen följer då direktiv och tidsplaner som har beslutats och avgjorts i det enskilda fallet.

En svårighet i det horisontella, sektorsövergripande arbete som de regionala tillväxtavtalen innebär, är att vara uppmärksam på konsekvenserna av sektorsvis genomförd reform- eller regelarbete. Det är viktigt att utredningar och beredningar som bedrivs i den traditionella sektorsorganisationen, inte leder till att det skapas nya regler som strider mot ambitionen att uppnå ökad samverkan, flexibel resursanvändning och ökat regionalt inflytande. Det är en viktig uppgift i Regeringskansliet att bevaka både att målen på de berörda politikområdena beaktas korrekt i

Regeringen är öppen för att pröva regeländringsförslag i perspektivet av vad som skulle betjäna genomförandet av tillväxtavtalen. Rutinerna i Regeringskansliet för att bereda regelförslag ändras dock inte av att förslagen tas fram i arbetet med tillväxtavtal. Det betyder att ett förslag skall beredas på det sätt som är normalt med hänsyn till den karaktär det har. Förslag om genomgripande förändringar kan kräva omfattande analys och beredning, kanske med hjälp av utredare. När det är motiverat kommer remissförfaranden att genomföras på lämpligt sätt. När det är möjligt kommer beredningar av frågor som har betydelse för genomförande av tillväxtavtalen att påskyndas.

3.4 Åtgärder på regelområdet

Inledning

Det är inte möjligt att redovisa någon heltäckande katalog över alla de regelförslag som länen har lämnat hittills och av den bedömning eller det beredningsläge som gäller för varje enskild förslagspunkt. Som nämnts varierar förslagen från att beröra mycket konkreta, avgränsade sakfrågor där anknytningen till tillväxtavtalen är otydlig, till att generellt gälla hur regelverk på olika centrala politikområden bör ändras för att främja regionalt inflytande och flexibel resursanvändning.

Nedan följer en översikt över aktuella åtgärder avseende ett antal frågor och områden där regelverken bedöms ha betydelse för tillväxtavtalsarbetet eller för att allmänt främja tillväxt och ökad sysselsättning. Åtgärderna består i att regeringen antingen nyligen har fattat beslut eller lägger förslag till riksdagen i 1999 års ekonomiska vårproposition. Den upptar också ett antal frågor som länen berör och som befinner sig i olika skeden av utredning eller beredning. Den tar slutligen upp ett par frågor som illustrerar behovet av tydligare regler och bättre information om gällande regler.

Samordning mellan flera politikområden

Stöden till näringslivet och arbetsmarknaden

Näringslivsfrämjande åtgärder regleras i ett flertal författningar inom främst arbetsmarknads-, närings-, regional- och FoU-politiken. Stöden och reglerna har utformats sektorsvis och efter hand ändrats på en rad olika punkter. Det har medfört att systemet inte alltid är anpassat till dagens företagsstrukturer, verksamheter och investeringsbehov. Regeringen bedömer att det är möjligt att öka flexibiliteten mellan dessa politikområden och att detta, inom ramen för regionala tillväxtavtal, skulle förbättra förutsättningarna för att bedriva en offensiv tillväxt- och sysselsättningspolitik.

- Inom Näringsdepartementet förbereds en bredare översyn av näringspolitikens instrument. Utgångspunkten skall vara företagens behov av

insatser från samhällets sida i olika utvecklingsstadier. Olika studier förbereds för att utvärdera stödets effekter, att utifrån företagets behov precisera statens roll och även överväga hur statens insatser bäst kan organiseras. Översynen avses omfatta de delar av närings-, arbetsmarknads-, regional- och FoU-politiken som bör ingå i en tillväxtpolitik för fler och växande företag. Skr. 1998/99:96

- Regeringen har vidare påbörjat en översyn av det statliga exportfrämjandet, bl.a. med inriktning på de små och medelstora företagen. Arbetet pågår under år 1999.
- På arbetsmarknadspolitikens område har en översyn nyligen gjorts av det regelverk som styr flera av de arbetsmarknadspolitiska åtgärderna. Detta resulterade bl.a. i att arbetslivsutveckling (ALU) och arbetsplatsintroduktion (API) ersatts av arbetspraktik. I budgetpropositionen för år 2000 avser regeringen att föreslå ytterligare förändringar i syfte att förenkla regelverken. Regelverket skall säkerställa konkurrensneutralitet och minimera undanträngnings- och inlåsnings effekter.
- Främst på grund av EG-kommissionens nya riktlinjer för regionala stöd som träder i kraft den 1 januari 2000 pågår en översyn av vissa regionalpolitiska företagsstöd. Ett ytterligare skäl är att anpassa stöden till de nya förordningar för EG:s strukturfonder som beräknas träda i kraft samtidigt. Översynen syftar även till att åstadkomma en bättre struktur och enhetlighet i de regionalpolitiska stödförordningarna. Vissa ändringar kan komma att föreslås till riksdagen i budgetpropositionen för år 2000.
- Regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté med uppgift att lämna förslag om hur den svenska regionalpolitiken skall inriktas och utformas under 2000-talets början (Dir. 1999:2). Kommittén skall bl.a. utreda en strategi för regional balans och lämna förslag om avvägningar mellan olika företagsstöd och andra åtgärder riktade till näringslivet. Kommittén skall redovisa uppdraget senast den 31 augusti 2000.
- Den särskilde utredare som har haft i uppdrag att ta fram förslag om den nationella anpassningen till de kommande mål 1- och mål 2-programmen i EG:s strukturfonder, dvs. de som huvudsakligen ersätter hittillsvarande geografiskt orienterade målprogram, lämnade sitt betänkande i början av mars i år. Där ingår förslag om hur strukturfondssystemet bör administreras – en fråga som länen uppmärksammat i sitt förslagsarbete. När det gäller det nya mål 3-programmet har en särskild utredare i slutet av februari 1999 lämnat förslag som främst avser inriktningen av programmet. Utredaren förordar att insatser skall koncentreras på kompetensutveckling.

De regionala tillväxtavtalen är näringspolitiska instrument och berör inte de välfärdspolitiska frågorna. De stora ekonomiska resurser som är knutna till samhällets trygghetssystem, bl.a. socialförsäkringen och arbetslöshetsförsäkringen, ingår inte i det regionala tillväxtkapitalet. Studiestödet, som är ett försörjningssystem av annan karaktär, ingår inte heller. Vilka resurser som finns inom systemen och vilka regler som styr dessa, spelar ändå stor roll för den enskilda individens möjligheter att komma i studier eller arbete. Därmed berörs också indirekt näringslivets möjligheter att försörja sig med kvalificerad arbetskraft, vilket är en väsentlig tillväxtfaktor. Reglerna finns inom skilda politikområden. Behovet av att se på de samlade effekterna av olika system är uppmärksammat i flera sammanhang.

- Socialtjänstutredningen har till uppgift att bl.a. analysera samspelet mellan de generella trygghetssystemen och socialbidraget samt överväga hur systemen bättre skall kunna samverka utan att arbetslinjen inom bidrags- och ersättningssystemen överges. Slutsatserna i utredningen skall redovisas till regeringen den 31 maj 1999.
- Regeringen avser tillsätta en utredning med uppgift att snarast se över arbetsmarknadsutbildningens organisation och effektivitet. I uppdraget ingår att se över gränsdragningen mellan reguljär utbildning och arbetsmarknadsutbildning.
- Problemen med den bristande samordningen mellan skilda trygghetssystem och studiestödet har också påpekats i utredningar om studiestödet och om Centrala studiestödsnämndens, CSN:s, uppgifter och verksamhet. Regeringen har tidigare aviserat en proposition om ett reformerat studiestödssystem. I 1999 års vårproposition anges att medel har beräknats för detta ändamål med avsikten att införa ett reformerat studiestödssystem med början under år 2001.

Regeländringar inom enskilda politikområden

Socialpolitikens område

- Från och med den 1 januari 1999 är arbetsgivare med färre än femtio anställda inte längre skyldiga att lämna uppgift om sjukdomsfall som har gett arbetstagare hos honom rätt till sjuklön.
- Från och med den 1 januari 1999 skall förtidspensionärer med tre fjärdedels förtidspension, när det gäller den kvarvarande arbetsförmågan, i första hand beredas anställning på den reguljära arbetsmarknaden, eventuellt med lönebidrag. Om detta inte kan ske skall de erbjudas anställning inom Samhall AB. Om anställningen sker med hjälp av lönebidrag eller hos Samhall AB skall arbetsgivaren efter framställning få ersättning genom försäkringskassan. Reglerna om s.k. vilande förtidspension ses över i syfte att underlätta för personer att återgå i arbete.

- Från och med år 1998 har försäkringskassorna fått rätt att disponera särskilda medel för att sluta samverkansavtal med kommun, landsting och länsarbetsnämnd för att kunna använda tillgängliga resurser inom rehabiliteringsområdet mer effektivt.
- Betänkandena *Företagare med restarbetsförmåga* (SOU 1998:34) och *Arbetsgivares rehabiliteringsansvar* (SOU 1998:104) bereds i Socialdepartementet.
- Inom Socialdepartementet görs för närvarande en översyn av reglerna för sjukpenningsgrundande inkomst, både vad avser anställda och egenföretagare. Regeringen avser lägga förslag till riksdagen under år 1999.

Utbildning, arbetsmarknadsutbildning, kompetensutveckling

- I 1999 års ekonomiska vårproposition föreslår regeringen att utbyggnaden av grundutbildningen vid universitet och högskolor skall fortsätta efter år 2000. Regeringen har beräknat medel motsvarande 10 000 nya högskoleplatser fr.o.m. den 1 juli 2001 och ytterligare 10 000 nya platser fr.o.m. den 1 juli 2002.
- Regeringen föreslår att kunskapslyftet i stort ligger kvar på samma nivå som år 1999 fram till och med första halvåret 2002, vilket innebär att de tidigare planerade utbyggnaden inte kan komma till stånd. Satsningen fortsätter därefter på en lägre nivå under andra halvåret år 2002.
- Vidare föreslår regeringen i vårpropositionen att en satsning på kompetensutveckling för anställda genomförs år 2000–2002. Utgångspunkt är förslaget under hösten 1998 från arbetsgruppen för kompetensutveckling i arbetslivet. Finansiering och genomförande föreslås ske inom ramen för Europeiska socialfondens nya mål 3. Hälften av denna finansiering skall utgöras av medel från socialfonden och hälften av statlig medfinansiering. I enlighet med arbetsgruppens förslag förutsätter stimulanserna medfinansiering från arbetsgivarna.
- I vårpropositionen föreslås också att en ettårig försöksverksamhet med bristyrkesutbildning för anställda genomförs inom ramen för arbetsmarknadsutbildningen.
- Regeringen återkommer till riksdagen med ett förslag om att inom de regionala kompetensråden inrätta ett valideringsorgan för utländsk yrkeskompetens och gymnasieutbildning. Syftet är att förbättra invandrades möjligheter till inträde på den svenska arbetsmarknaden.
- De regionala kompetensrådets roll och uppgifter skall förtydligas.

- Från och med den 1 januari 1999 har regeringen slopat det s.k. volymmålet för hur många personer som årligen skulle delta i arbetsmarknadsåtgärder som utbildning, arbetspraktik m.m. Arbetsmarknadsresurserna är nu tydligare inriktade på tillväxt och det blir lättare att placera personer i utbildningar som motsvarar arbetsmarknadens behov.
- Anställningsstödet vid anställning av personer med mycket långa inskrivningstider vid arbetsförmedlingen förlängs och förstärks. Stödet ges inte längre som bidrag till arbetsgivaren utan får formen av en kreditering av arbetsgivarens skattekonto.
- Regeringen avser att under hösten 1999 starta en försöksverksamhet för att pröva metoder och vägar att effektivt förmedla arbeten till arbetslösa invandrare.
- Regeringen har tillsatt en arbetsgrupp med uppdrag att se över regeltillämpningen m.m. inom arbetslöshetsförsäkringen vad gäller kraven på omställning. I uppdraget ligger bl.a. att förbättra samverkan mellan försäkringen och arbetsmarknadspolitiken och att stimulera arbetslösa att gå in i nya yrkespositioner så att omställningen på arbetsmarknaden underlättas. Arbetsgruppen skall redovisa uppdraget senast den 15 september 1999.

Kommunikationsområdet

- Staten har ett ansvar för hur infrastrukturen för IT utvecklas liksom för hur den allmänna kompetensen på området utvecklas i samhället. Utredningen om informations- och kommunikationsteknisk infrastruktur (Dir. 1998:61) kommer att presentera sitt slutbetänkande i juni 1999. Utredaren granskar tillgången till avancerad infrastruktur ur ett regionalt och socialt perspektiv samt skall bl.a. presentera förslag till hur staten i samverkan med näringsliv och teleoperatörer skall kunna uppnå god täckning. Utredaren skall föreslå hur behov som finns hos såväl enskilda individer som privata företag och offentlig sektor skall kunna tillgodoses.

Åtgärder avseende de små och medelstora företagens villkor

- Regeringen beslutade i slutet av år 1998 om ett system för effektivare analyser av reglers konsekvenser för små företags villkor. Systemet med konsekvensanalyser stöds av dels en inrättad statssekreterargrupp med ansvar för förankring av regelförenklingsarbetet inom Regeringskansliet, dels genom en grupp för regelförenkling inom Näringsdepartementet, den s.k. SimpLex-gruppen. SimpLex skall bl.a. arbeta med att understödja utredningars, myndigheters och departementens arbete med konsekvensanalyser. Alla förslag till nya regler som har betydelse för näringslivets verksamhet skall granskas ur de mindre företagens perspektiv. Många av de förslag som länen har lämnat gäller regelfrågor av detta slag.

- I 1999 års ekonomiska vårproposition föreslår regeringen att information om företagande till blivande och befintliga företagare skall förstärkas.
- Vidare föreslås i vårpropositionen utökat stöd till Lokala Kooperativa Utvecklingscentra. Ytterligare 3,5 miljoner kronor avsätts per år under perioden 2000–2002. Stödet ger ökade möjligheter att starta eget för nya grupper, t.ex. kvinnor som inte har företagsvana.
- En översyn skall göras av regleringen av värdepappersfonder på nationell nivå, bl.a. för att undanröja de eventuella hinder som kan finnas för regionalt baserade fonder.
- Regeringen kommer att påbörja ett omfattande utrednings- och analysarbete som skall ligga till grund för utformningen av statliga åtgärder inom nyföretagande och företagsutveckling, bl.a. vad gäller riskkapitalförsörjningen.
- Rådet för konkurrens på lika villkor mellan offentlig och privat sektor har nyligen redovisat till regeringen sina hittillsvarande iakttagelser vad gäller konkurrens mellan kommuner och landsting och företag i näringslivet. Rådets uppgift är att granska anmälningar om konkurrenssnedvridningar och att eftersträva samsyn mellan berörda parter. Diskussioner förs mellan Regeringskansliet, Landstingsförbundet och Svenska Kommunförbundet om en långsiktig konkurrensstrategi. Erfarenheterna får visa om särskilda åtgärder behövs.

Miljöpolitikens område

- Bidrag till lokala investeringsprogram ges till de kommuner som bedöms ha de bästa förslagen om lokala insatser för en ekologiskt hållbar utveckling. Avsikten är att koncentrera insatserna så att de kommuner som deltar initialt får möjlighet att åstadkomma märkbara resultat. Riksdagen beslutade i december 1998 att utöka programperioden till år 2001. Medlen räknas till dem som kan finansiera program inom ramen för regionala tillväxtavtal.
- Kommunernas ansökningar om bidrag till lokala investeringsprogram bereds inom Miljödepartementet. Departementets ambition är att träffa alla kommuner under programperioden och därigenom stödja deras arbete. Regeringen har under år 1998 fördelat 3,5 miljoner kronor till de 70 minsta kommunerna som stöd i deras arbete med att ta fram lokala investeringsprogram.

Ersättning till kommuner som anordnar studiecentrum för högskolestuderande på distans

Många kommuner som befinner sig långt från högskoleorter är inriktade på att få del av decentraliserade utbildningar. Kommunerna inrättar lokala studiecentra där högskolestuderande kan ta del av distansutbildningar, få handledning m.m. Statliga universitet och högskolor får ersättning från staten i förhållande till det antal helårsstudenter som lärosätet har och de helårsprestationer som dessa utför, upp till ett fastställt takbelopp. I ett länsförslag kritiseras att kommunerna, trots att de har kostnader för att starta och driva studiecentra, enligt reglerna inte får någon del av den statliga ersättningen.

- En kommun som anordnar studiecentrum kan avtala med högskolan om på vilka villkor högskoleundervisningen skall förmedlas. I avtalet kan ingå att högskolan ersätter kommunen för kostnader för studiecentrum. Eftersom den möjligheten finns, behöver frågan inte författningsregleras.

Enklare förfarande för bygglov och bygganmälan

I ett länsförslag anförs att ansökan om bygglov och bygganmälan bör sammanföras till ett sammanhållet förfarande.

- Regeringen överlämnade den 4 mars 1999 en proposition till riksdagen, *Vissa byggfrågor* (prop. 1998/99:62). Där framgår att regeringen inte föreslår ändringar av bestämmelserna om tillsyn och kontroll i Plan- och bygglagen (1987:10, senast ändrad 1998:839) men att däremot informationsinsatserna bör öka för att främja en smidig tillämpning av reglerna. Redan med gällande regler kan okomplicerade ärenden hanteras enkelt. Byggnadsnämnden kan t.ex. besluta att byggsamråd inte krävs, att kontrollplan inte behöver upprättas, att byggherren själv skall vara kvalitetsansvarig och att inga anmälningar behöver lämnas. Det åligger byggnadsnämnderna att ta till vara de möjligheter som lagen ger att förenkla och underlätta för enskilda i sådana ärenden.

4 Iakttagelser i arbetet med tillväxtavtalen

4.1 Allmänna intryck och slutsatser hittills

Processen med regionala tillväxtavtal medför att nya arbetssätt och organisationsformer prövas på alla nivåer. Den föranleder alla berörda parter att engagera sig i diskussioner om både avtalens utformning och formerna för att utarbeta avtalen. Eftersom tillväxtavtal är oprövade finns inget facit för hur arbetet skall genomföras. Det innebär i stället en läroprocess för många människor.

Goda förebilder, exempel och utbyte av erfarenheter och information om det nya spelar stor roll. Ambitionerna och förväntningarna skall vara höga, men det är naturligt att processen och resultatet inte kan vara fulländade omedelbart. Därför är det viktigt att understryka att arbetet skall fortsätta och förbättras fortlöpande.

De tidpunkter som är inlagda i processen fungerar som farthållare. Datumen i tidtabellen betyder inte att länen är "klara" den 15 april när avtalsutkasten lämnas, eller den 1 januari 2000 när avtalsperioden startar. Arbetet med tillväxtavtalen är en kontinuerlig process som innebär att insatsområden och åtgärder konkretiseras inför genomförandet.

I den pågående första omgången av arbete med tillväxtavtalen kan tidsplaneringen och aktiviteterna ha komplicerat kommuners näringslivsarbete. Det finns exempel på kommuner som nyss hade fullföljt arbete med kommunala näringslivsprogram och prioriteringar när initiativet kom att delta i det regionala avtalsarbetet. Inledningsvis kan detta ha verkat hindra kommuner från att gå vidare i de egna programmen, men efter hand tycks det ha kunnat hanteras utan större svårigheter. I vissa fall kan kommunen ha sett fördelar i att anknyta det lokala programmet till det regionala, i andra fall har man sett att det lokala programmet kan löpa vidare oberoende av det regionala arbetet. Det är rimligt att anta att kommunerna och regionen efter hand kommer att samordna sina respektive program- och avtalsperioder.

En allmän iakttagelse är att arbetet med tillväxtavtalen synliggör hur den offentliga stödorganisationens "kunder", dvs. främst företagare, uppfattar utbudet av tjänster som riktas till dem. I t.ex. de regionala parternas överläggningar om samverkan på ett visst sakområde blir det mycket tydligt att antalet aktörer som utbjuder tjänster inom området kan vara mycket stort. Ur efterfrågeperspektivet förstärks bilden av att organisationen på flera områden för näringslivsfrämjande, bl.a. för teknikspridning och exportstöd, är splittrad och att koncentrationen och samordningen behöver förstärkas, både för att underlätta för näringslivet att dra nytta av tjänsterna och för att undvika resursförluster inom organisationen. Både organisationerna själva och företagare anser att statliga och andra organisationer måste samordnas så att företagen får ett organ att vända sig till för att kunna hitta rätt i utbudet av tjänster – det som emellanåt kallas endörrsprincipen.

Myndigheter eller andra organ som hör hemma inom olika sak- eller förvaltningsområden kan komma att samverka i ett och samma insatsområde, t.ex. för att stödja företagsetablering. Det visar att det är ändamålet och inte sektorstillhörigheterna som avgör vilka parter som kommer att samverka. Det visar också att de stödinstrument som olika parter förfogar över, behöver ses i det gemensamma ändamålsperspektivet, framför allt när det är fråga om att utvärdera instrumenten och överväga systemreformer.

Regionala tillväxtavtal lanserades som begrepp i propositionen (prop. 1997/98:62) *Regional tillväxt – för arbete och välfärd* och har sedan använts som benämning på den produkt som skall komma fram av de regionala partnerskapens arbete.

Frågan om hur avtalsbegreppet skall uppfattas har kommit upp ett antal gånger. Är regionala tillväxtavtal att betrakta som avtal i juridisk mening? Avtal är i den bemärkelsen en bindande överenskommelse som parterna inte kan bryta utan att någon form av sanktion inträder.

Ett regionalt tillväxtavtal skall inte förstås på samma sätt. Avtalet är en bekräftelse på vad parterna har kommit överens om – vilka som avser att samverka för att genomföra prioriterade utvecklingsinsatser, hur mycket pengar som olika parter kommer att avsätta, vilka andra åtgärder de kommit överens om att göra för att fullfölja insatserna. Det är en offentlig överenskommelse som binder parterna i moraliskt hänseende, även om det saknas legala sanktioner för den som inte fullföljer sitt åtagande.

Det är nödvändigt att de parter som skall samverka för att genomföra programmet och åtgärderna, skriftligt dokumenterar överenskommelsen. Tillväxtavtalet omfattar i sin helhet flera olika delar och det är knappast möjligt att alla berörda parter kan hålla i minnet vad som ingår, om det inte finns nedtecknat. Olika parter skall ta del av avtalen vid olika tillfällen och för olika syften och de måste enkelt kunna överblicka arbetet och innehållet. Avtalande parter är de myndigheter och organ som kommer att svara för att genomföra programmen i avtalet. Överenskommelser bör träffas för varje åtgärd inom respektive insatsområde i programmet.

Regionala partnerskap avser de aktörer som arbetar regionalt för att ta fram tillväxtavtalen. Begreppet är hämtat från arbetet med EG:s struktur-fonder där samverkan i partnerskap är en av grundprinciperna. Partnerskap formas av de offentliga och andra enskilda, icke-offentliga aktörer på olika nivåer som är värdefulla i det enskilda sammanhanget. Det betyder att partnerskap kan etableras för olika syften och arbetsmoment.

I regeringens PM om tillväxtavtalen avser ”det regionala partnerskapet” den gruppering av parter som står bakom tillväxtavtalet på det regionala planet. Partnerskapet förväntas svara för att det finns ett samförstånd och en gemensam avsikt att genomföra programmet i avtalet. Även om partnerskapet inte är ett formellt, institutionaliserat organ spelar det en stor roll för trovärdigheten i avtalet. Bakom detta ligger därför att parterna behöver ha förståelse och förtroende för varandra – något som kan ta tid att uppnå mellan dem som kommer ur olika organisationskulturer.

Partnerskap bildas också av dem som avtalar eller kommer överens om att i praktisk mening genomföra program och åtgärder. Partnerskapen utgörs då av aktörer som är direkt berörda av ett enskilt insatsområde eller åtgärd, som medfinansiärer eller genom andra bidrag.

Förhandlingar sker i flera olika moment i arbetet med tillväxtavtalen. En typ av förhandlingar kan förekomma i programfasen, då de regionala parterna skall komma överens om vilka insatsområden som bör prioriteras för genomförande under avtalsperioden och vilka finansiella ramar som

bör gälla för områdena. En annan typ av förhandlingar kan äga rum för att komma överens om finansieringen av åtgärder i programmen mellan de parter som avser samverka för att genomföra åtgärderna. Förhandlingarna kan engagera parter som representerar såväl offentliga organ som företag i näringslivet och andra organ på lokal, regional och central nivå.

Regeringens godkännande av avtalet: Med hänsyn till den stora betydelse som tillväxtavtalen har för den regionala näringspolitiken kommer regeringen att noga granska de ingivna avtalen vid den avstämning av avtalsutkast som sker under våren 1999. Regeringens uppgift är bl.a. att se till helheten och eventuella behov av samordning mellan de olika avtalen. Avstämningen innebär en möjlighet för regeringen och länen att identifiera hur avtalen behöver kompletteras. I detta skede intensifieras också överläggningar om de ändringar av regler och beslutsordningar m.m. som länen bedömer vara väsentliga för att genomföra tillväxtavtalen.

I prop. 1997/98:62 angavs (s. 203) att tillväxtavtalen skall godkännas av regeringen. Avtalen har karaktären av en överenskommelse mellan regionala och i förekommande fall centrala parter. I denna del kan det inte vara fråga om att regeringen skall godkänna avtalen. I de fall avtalen innehåller förslag som kräver åtgärder av regering och riksdag kommer regeringens ställningstaganden till förslagen till uttryck i formella beslut.

I budgetpropositionen för år 2000 kommer regeringen att redovisa slutsatser från arbetet med tillväxtavtalen samt lämna de eventuella förslag som kräver riksdagens behandling. Överläggningarna mellan regeringen och länen skall vara avslutade den 15 november. De bör resultera i en gemensam överenskommelse mellan den regionala och centrala nivån om hur det fortsatta avtalsarbetet bör inriktas. I regleringsbrevet till berörda myndigheter i december 1999 ges närmare föreskrifter för genomförandet av tillväxtavtalen.

4.3 Arbetsprocessen och representationen

Regionala tillväxtavtal är ett nytt och obeprövat instrument. Arbetsprocessen för att ta fram avtalen är i stora stycken ny, även om det finns vissa förebilder, dels i nätverksorienterat arbete i allmänhet, dels konkret i det arbete med att ta fram samlade programdokument, s.k. SPD, som genomförs i regioner som får stöd från EG:s strukturfonder.

Arbetsprocessen ger stort utrymme för regionala variationer. Ett av syftena med arbetet är att få fram nytt engagemang och nya kreativa idéer om vad som kan generera utveckling och tillväxt i regionerna. Det skär igenom traditionella hierarkier och rör om i den invanda rollfördelningen mellan olika organisationer. Det är lätt att finna ”de gamla vanliga” representanterna för olika intressen i det svenska samhället. De etablerade organisationerna skall naturligtvis delta i arbetet men samtidigt skall också nya röster komma till tals. Ett problem som det är viktigt att finna goda lösningar på, är alltså att få en bred och nytänkande representation i partnerskapet och i olika arbetsgrupper, dvs. att få med representanter för grupper som inte är lika välorganiserade som övriga eller som av andra

skäl ofta hamnar vid sidan om samhällsarbetet. Det kan vara fråga om ungdomar eller andra invånare i regionen som inte är aktiva i etablerade organisationer. Många grupperingar har ett samhälleligt ändamål för sin verksamhet men är fristående från den offentliga sektorn. Det kan t.ex. vara nykooperativa företag och lokala utvecklingsgrupper.

Flera län har rapporterat att de haft vissa svårigheter med att engagera det privata näringslivet i avtalsarbetet. Det är naturligt att företagare som oftast är hårt upptagna av sin dagliga verksamhet, inte har lätt att ställa upp i diskussioner kring generella samhällsproblem och utvecklingslinjer, som avtalsarbetet inledningsvis mycket handlar om. När arbetet har nått program- och åtgärdsstadiet, har det varit betydligt lättare för företagare att se arbetet som givande för dem och värt att delta i. Det betyder att det privata näringslivet i första hand är representerat genom sina regionala organisationer men det förekommer också att företagare deltar. Ofta är detta samhällsintresserade personer som har lämnat ett aktivt företagsledarskap bakom sig. Flera län rapporterar att kvinnorepresentationen är låg, inte minst på näringslivssidan.

I några fall har partnerskapen börjat studera vad som skulle vinnas på att ha en samlad regional organisation, eventuellt också en huvudman, för t.ex. de operativa, företagsfrämjande uppgifterna. Bakgrunden är bl.a. att företagen i näringslivet ofta har svårt att överblicka och dra bästa nytta av myndigheters och andra organs utbud av stöd och service. Förslag om samordnad organisation och huvudmannaskap kan alltså komma att framställas.

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 8 april 1999

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Hjelm-Wallén, Freivalds, Åsbrink, Ulvskog, Sahlin, von Sydow, Klingvall, Pagrotsky, Engqvist, Rosengren, Larsson, Wärnersson, Lejon, Lövdén

Föredragande: statsrådet Mona Sahlin

Regeringen beslutar skrivelse 1998/99:96 Lägesrapport angående de regionala tillväxtavtalen.